



## Perspectives chinoises

2010/2 | 2010

Quel rôle pour la littérature chinoise aujourd'hui ?

---

### Démocratie locale en Chine : quelle direction prendre après 20 ans d'expérimentations ?

Dong Lisheng

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5647>

ISSN : 1996-4609

#### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

#### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2010

ISSN : 1021-9013

#### Référence électronique

Dong Lisheng, « Démocratie locale en Chine : quelle direction prendre après 20 ans d'expérimentations ? », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2010/2 | 2010, mis en ligne le 01 juin 2013, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5647>

---

# Démocratie locale en Chine : quelle direction prendre après 20 ans d'expérimentations ?

DONG LISHENG

Les implications de l'expérience des élections de comités villageois menées depuis 1987 ont été évaluées de diverses manières par le pouvoir. Les élections directes à l'échelon du bourg ont été catégoriquement interdites en 2006 mais, en 2008, on a réintroduit à Guiyang le principe de nomination et de sélection publiques des chefs de district et des responsables municipaux adjoints. Cet article explore les raisons qui motivent ces différents revirements et conclut qu'une prise de décision stratégique quant au futur de la démocratie locale, est aujourd'hui en cours au sein du gouvernement central.

## Contexte général

À la veille du XVII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste chinois qui s'est tenu en octobre 2007, un débat brûlant sur l'orientation générale de la politique de « réforme et d'ouverture » animait les représentants du pouvoir et les intellectuels. Pour certains, cette politique avait atteint des limites qu'un régime communiste peut tolérer. Dans un contexte où l'essor du secteur privé et la réduction du secteur public érodent l'État socialiste, le Parti devait, selon eux, réimposer son contrôle politique et économique. Les tenants du point de vue opposé affirmaient au contraire que seule une réforme politique majeure était en mesure d'apaiser les tensions présentes au sein de la société. Le développement économique avait en effet entraîné l'apparition d'un écart grandissant entre les riches et les pauvres, d'inégalités entre les provinces orientales et occidentales, et une détérioration de l'environnement à l'heure où une plus grande mobilisation des ressources naturelles était nécessaire pour assurer le développement. Pour eux, la situation était telle que le développement de l'économie de marché ne pouvait plus se permettre de faire l'impasse sur une ouverture politique permettant l'expression des intérêts de chacun et la reconnaissance du droit de propriété privée. Ce débat est devenu particulièrement intense lors de l'examen d'une version pré-

liminaire de « loi sur la propriété privée » par l'Assemblée populaire nationale. Initiative rare dans la politique chinoise récente, c'est un article de Wen Jiabao, paru dans le *Quotidien du peuple* en février 2007, qui a finalement réaffirmé la ligne officielle du Parti. Elle était semblable à celle adoptée 20 ans plus tôt et affirmait que le gouvernement concentrerait ses efforts sur le développement économique en s'attachant, d'une part, à un contrôle strict des réformes politiques et, d'autre part, à l'approfondissement de la politique de réforme et d'ouverture<sup>(1)</sup>.

Hu Jintao fut reconduit dans ses fonctions pour un deuxième et dernier quinquennat lors du XVII<sup>e</sup> Congrès national du PCC. Il bénéficiait alors d'un meilleur contrôle sur le centre et nombreux sont ceux, en Chine comme dans le reste du monde, qui attendaient de lui des politiques fortes. Le 8 décembre 2008, dans un discours adressé à l'occasion de la conférence pour le 30<sup>e</sup> anniversaire du lancement de la politique de réforme et d'ouverture, Hu réaffirma cependant les propos tenus plus tôt par Wen et déclara qu'il ne fallait « jamais emprunter les vieux chemins de proximité ni s'égarer en

1. Wen Jiabao, « Guanyu shehuizhuyi chuji jieduan de lishi renwu he woguo duiwai zhengce de jige wenti » (Quelques questions relatives aux tâches historiques du stade initial du socialisme et à la politique étrangère de la Chine), Xinhuanet, 26 février 2007, [http://news.xinhuanet.com/politics/2007-02/26/content\\_5775212.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-02/26/content_5775212.htm), consulté le 14 mars 2009.

changeant radicalement de cap<sup>(2)</sup> ». Dans quelle mesure ces déclarations nous permettent-elles de juger du sort de la réforme politique ?

Pour disposer d'une vue d'ensemble sur la politique chinoise, il est nécessaire de déplacer le regard des hautes sphères du pouvoir vers la société. Malgré les déclarations officielles prononcées au sommet, la polémique sur les « valeurs universelles de liberté, d'égalité, des droits de l'homme et de démocratie » s'est poursuivie parmi les représentants du pouvoir et les intellectuels depuis la tenue du Congrès du PCC. Certains considèrent que ces valeurs dites universelles sont en fait la marque de fabrique des États-Unis et affirment que le système politique chinois actuel a su montrer ses avantages au cours de la récente crise financière. Selon eux, il n'est donc pas nécessaire de le réformer<sup>(3)</sup>. Wang Changjiang qualifie cette opinion de « syndrome d'insensibilité à la réforme politique<sup>(4)</sup> ». Zhou Qiren s'accorde avec Yang Xiaokai pour dire que les avantages dont jouissent aujourd'hui les pays qui se sont développés tardivement peuvent entraîner les responsables à négliger les réformes politiques, et que lorsque les problèmes atteignent le stade de crise, l'occasion historique qui s'était présentée à eux est perdue<sup>(5)</sup>.

Selon Wu Jinglian, les réformes économiques menées en Chine depuis le début des années 1980 sont, par nature, incrémentales : le mécanisme traditionnel de planification est maintenu pour une part de l'économie tandis que le marché régit le développement du secteur privé et des sociétés à capitaux mixtes chinois et étrangers. La croissance rapide de la Chine est souvent attribuée au développement de l'économie de marché, que l'on accuse, par ailleurs, d'avoir un bon nombre d'effets négatifs, comme la collusion entre le pouvoir et le monde des affaires ou le fait que les cadres édictent les règles d'activités économiques dont ils bénéficient<sup>(6)</sup>. L'approche incrémentale adoptée dans la sphère économique est-elle applicable à une réforme politique ?

À la fin des années 1980, la Chine a autorisé la tenue d'élections directes à l'échelon du village. À l'époque, les conséquences de cette réforme politique à la base ont été perçues de deux manières différentes. Certains intellectuels pensaient que ces mesures aideraient le parti unique à se maintenir au pouvoir, tandis que d'autres voyaient en elles la première étape d'une transformation radicale ou d'une réforme complète du système politique. Les dirigeants du Parti perçoivent-ils aujourd'hui les élections villageoises de manière différente ? Si oui, pour quelles raisons ?

Les mesures politiques sont, en Chine, mises en exécution soit « par le bas », soit « par le haut », soit encore en associant ces deux approches. Lorsque les élections villageoises

directes ont été introduites dans les années 1980, le vétéran du Parti Peng Zhen envisageait alors une application « par le bas », c'est à dire qui débiterait à l'échelon du village pour se déployer ensuite à celui du district voire de la province<sup>(7)</sup>. Deux décennies après, cette approche paraît-elle viable ? Quelle décision est en cours au gouvernement central aujourd'hui ?

Cet article tentera de répondre à ces questions en examinant le développement des élections locales au cours des 20 dernières années.

## Évolution des élections villageoises de 1987 à nos jours

Depuis l'introduction, en 1987, des élections de comités villageois dans tout le pays, la Chine a connu une grande variété d'expérimentations concernant la participation politique des résidents et la sélection des responsables politiques locaux. En ce qui concerne la participation politique du public, le principe de démocratie délibérative a été appliqué, dans certains bourgs, pour que les citoyens puissent participer à l'élaboration des budgets et au processus de prise de décision du gouvernement local<sup>(8)</sup>. La ville de Wenling, dans la province du Zhejiang, a été la première à permettre, en 2001, aux résidents et cadres locaux de se rassembler pour discuter des affaires locales, en particulier de l'élaboration et

2. Hu Jintao, « Zai jinian dang de shiyijie sanzong quanhui zhakai 30 zhounian dahui shang de Jianghua » (Discours à l'occasion du rassemblement de commémoration du 30e anniversaire de la convocation du 3e Plénum du 11e Comité central du Parti), Xinhuanet, 18 décembre 2008. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/18/content\\_10524481.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/18/content_10524481.htm).
3. Feng Yuzhang, « Zenyang renshi suowei pushi Jiazhi » (Comment comprendre les prétendues « valeurs universelles »), *Renmin Ribao* (Quotidien du peuple), 10 septembre 2008. <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/09-10/1377452.shtml>.
4. Zhongyang dangxiao jiaoshou: zhenggai mamuzheng wudang wuguo, xu gaodu jingti (Professeurs de l'École centrale du Parti : la vigilance s'impose face à l'insensibilité à l'égard de la réforme politique car celle-ci fourvoie le Parti et l'État), *Nanfengchuang* (Fenêtre sur le vent du Sud), 19 janvier 2009.
5. Zhou Qiren, « Yibu Wei Wancheng de Changquan Gaige Shi » (Une histoire de la réforme inachevée de la propriété privée), *Jingji Guanchabao* (L'Observateur économique), 19 janvier 2009.
6. Zhang Jianjing, « Shichanghua gaige: cong nali lai, dao nali qu » (Réforme d'ouverture à l'économie de marché : d'où vient-elle et où va-t-elle ?), *Zhongguo jinji shibao* (Le Temps économique de Chine), 3 septembre 2008.
7. Peng Zhen, « Qunzhong zizhi shi fazhan shehuizhuyi minzhu de zhongyao yi huan » (L'autonomie des masses est un maillon important dans le développement de la démocratie socialiste), Discours lors du rassemblement de la présidence du 6e Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire, 23 novembre 1987, in *Peng Zhen tongzhi guanyu cunmin weiyuanhui, jumin weiyuanhui de zhongyao jianghua* (Discours importants du camarade Peng Zhen sur les comités villageois et les comités de résidents), compilation non publiée. Pékin: Minzhengbu jiceng zhengquan jianshesi, 1990, p. 25.
8. He Baogang, Wang Chunguang, « Deliberative Democracy in Rural China: A case study », *Sociological Studies*, 2007-03-004; He Baogang, *The Search for Deliberative Democracy in China*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.

l'application du budget, de l'équipement et des services publics<sup>(9)</sup>. Par ailleurs, plusieurs gouvernements municipaux et de districts ont appliqué l'évaluation publique annuelle des performances des responsables et des différents services de leur gouvernement. C'est le cas par exemple de Nankin, capitale de la province du Jiangsu, où le gouvernement municipal est soumis à l'évaluation du public chaque année, et où les dirigeants des deux bureaux les moins bien notés sont démis de leurs fonctions<sup>(10)</sup>.

En ce qui concerne la sélection des cadres locaux, l'élection a été appliquée au niveau du comité de quartier, échelon équivalent en ville du comité villageois<sup>(11)</sup>. Le district de Sifang de la municipalité de Qingdao (Shandong) a ainsi organisé en 1998 l'élection directe de ses comités de quartier<sup>(12)</sup>. Les années suivantes, en réponse à une directive du ministère des Affaires civiles, 26 villes à travers le pays ont pris exemple sur cette initiative. Si dans certaines villes, comme Shanghai ou Nankin, les résidents n'ont pas participé avec enthousiasme aux scrutins, des élections directes ont par exemple été organisées en juillet 2001 avec succès par deux bourgs de la municipalité de Nanning et de la région autonome du Guangxi dans chacun des huit comités de quartier sous leur juridiction. En 2002, la pratique de l'élection directe s'étendait des grandes villes aux villes petites et moyennes, passant ainsi de l'état d'expérimentation sporadique à celui d'action collective dans les districts urbains ou les villes.

L'élection directe des organisations autonomes dans les villages a été étendue aux sections villageoises du Parti avec l'invention du « système du double scrutin » dans le district de Hequ (province du Shanxi). À travers cette nouvelle méthode les villageois votaient, dans un premier temps, dans le cadre d'un sondage d'opinion sur les candidats. Les membres du Parti élaient ensuite la cellule du Parti à partir de la liste obtenue à l'issue du vote villageois<sup>(13)</sup>.

Par ailleurs la pratique du scrutin direct a été étendue du village au canton, échelon le plus bas du gouvernement. C'est dans la province du Sichuan, à la fin de 1988, que cette expérience a été réalisée pour la première fois : le gouvernement du canton de Nancheng (district de Qinshen) et celui du canton de Buyun (district central de la ville de Suining) ont organisé cette année là, et pratiquement au même moment, l'élection directe des chefs de leur gouvernement<sup>(14)</sup>. Diverses formes d'élections indirectes ont également été pratiquées pour la sélection des dirigeants du Parti et du gouvernement jusqu'à l'échelon préfectoral. Le bourg de Dapeng, de la municipalité de Shenzhen, a organisé par exemple, en 1999, trois scrutins consécutifs, chacun impliquant un groupe d'élites locales différent, pour choisir la per-

sonne à la tête du gouvernement local. Cette sollicitation plus restrictive de l'opinion publique a ensuite été élargie par le bourg de Zuolin, dans la province du Shaanxi, où tous les électeurs remplissant les conditions requises procèdent désormais, dans un premier temps, à un vote de confiance suivi d'un second vote pour l'élection des députés de l'Assemblée populaire du bourg<sup>(15)</sup>. Le système dit du « double scrutin » est la plus grande ouverture électorale autorisée à ce jour au niveau administratif le plus bas<sup>(16)</sup> et les élections directes organisées pour le canton de Bunyun ont été jugées « anticonstitutionnelles » par le gouvernement central<sup>(17)</sup>. Enfin, en 2002, la méthode de « nomination et sélection publique » a été adoptée par le bourg de Yangji, dans la province du Hubei, pour choisir son secrétaire du Parti et son chef de gouvernement<sup>(18)</sup>. Les différentes formes d'expérimentation figurent dans la Liste 1.

9. Jia Xijin, « Zhongguo canyushi minzhu de xin fazhan—Zhejiang Wenling minzhu kentan-hui chuanxin moshi fenxi » (Le nouveau développement de la démocratie participative en Chine – Analyse du modèle innovant des réunions consultatives à Wenling, Zhejiang) <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=111914>, consulté le 26 janvier 2009.
10. « Li Yuanchao tan mowei taotai, dang ganbu jiu gai you yali » (Li Yuanchao parle de la question de l'éviction des responsables les plus mal notés à l'évaluation des performances et de la pression qui doit être imposée aux cadres Parti) *China News Service*, 30 mars 2002, [http://news.china.com/zh\\_cn/domestic/945/20020330/10234423.html](http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20020330/10234423.html).
11. J'ai coordonné les programmes de formation du personnel et des observateurs électoraux pour les élections des comités de quartier dans la région autonome Zhuang du Guangxi et dans la province du Fujian entre 1998 et 2004.
12. Ministère des Affaires civiles « Chuanjian quanguo wenming chengshi dui shequ jianshe de qishi » (Promotion éclairée des villes à la culture de construction des communautés avancées), 9 novembre 2007.
13. Dong Jiangai, « Liangpiaozhi, liangtui yixuan and yijiantiao de chuanxinxing » (Le caractère innovant du système du double scrutin, de la double nomination et de l'élection à la double fonction de secrétaire du Parti et de chef de gouvernement), *Socialism Studies*, n°6, 2007.
14. Xin Ran, « Xiangzhen zhixuan, zhengzai shiyan de nongcun minzhu xingshi » (L'élection directe des cantons : une forme de démocratie rurale en pleine expérimentation), *Dangdai Shaanxi* (Contemporary Shaanxi), vol. 6, 2005. Yang Min, « Sichuan jiceng minzhu tansuo 10 nian: 98 nian diyici zhixuan xiangzhang » (Dix ans d'expérimentation de la démocratie locale dans la province du Sichuan : la première élection d'un chef de gouvernement de canton en 1998), *Juece* (Décision politique), 25 mars 2008.
15. Du Ganjian, « Xiangzhenzhang xuanju zhidu gaige yanjiu » (Recherche sur la réforme de l'élection directe des chefs de gouvernements cantonaux), *Center for People's Congress and Foreign Legislature Study* (Centre d'étude de l'Assemblée populaire et des législatures étrangères), 20 janvier 2002, <http://www.e-CCPs.org/newsinfo.asp?Newsid=7409>.
16. Dans le bourg de Zuolin, le système du « double scrutin » est utilisé pour l'élection des chefs de parti et de gouvernement cantonal. Le premier vote est effectué par les électeurs ordinaires, et le second par les députés de l'Assemblée populaire cantonale pour élire le chef du gouvernement ou bien par les membre du Parti pour élire le secrétaire du Parti. Dans le district de Hequ, le « système du double scrutin » est appliqué pour l'élection du secrétaire de la section villageoise du Parti : les villageois participent au premier tour et les membres du Parti ratifient les résultats du vote.
17. Zha Qingjiu, « Minzhu bu yunxu chaoyue falü » (La démocratie ne doit pas outrepasser les limites de la loi), *Fazhi Ribao* (Quotidien des affaires légales), 19 janvier 1999.
18. Long Gong, Zhang Shihong et Zhou Zhibin, « Hubeisheng shouwei "haitui zhixuan" xiangzhen dangwei shuji changsheng » (La province du Hubei a élu son premier secrétaire du Parti cantonal en utilisant la nomination « hors de la mer » et l'élection directe), 7 janvier 2003, [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn).

La pratique d'élections concurrentielles a également été expérimentée pour la sélection des députés à l'Assemblée populaire du canton et du district. Ceci est une évolution importante car, même si la loi exige, depuis 1982, que les députés à ces deux échelons soient élus directement, ces élections n'avaient été, dans la plupart des cas, jusqu'alors organisées que pour la forme et avec un niveau de compétition très bas, voire nul<sup>(19)</sup>. Au cours des trois dernières années, les expérimentations dans ce domaine ont bénéficié du soutien de responsables individuels aux échelons supérieurs du pouvoir alors même que les autorités intermédiaires tendaient à s'y opposer à travers des circulaires et des directives. En bref, comme les évolutions décrites plus haut le montrent, les expérimentations démocratiques locales ont atteint un sommet au tournant du siècle, avec la mise en place de la gestion autonome des villages. Il est sans doute utile ici d'éclaircir notre utilisation du terme « démocratie » pour évoquer les expérimentations locales décrites dans cet article. Le choix du terme trouve deux justifications. Tout d'abord, notons que les mesures adoptées en Chine jusqu'à présent ne s'apparentent évidemment pas à une démocratisation de type occidental. À ce propos, Gunter Schubert évoque un point qu'il nous semble important de souligner :

*[Beaucoup] dépend de ce que les personnes perçoivent comme étant démocratique ou non démocratique. Dans ce sens, l'utilisation du terme par le Parti communiste est justifiée à partir du moment où il a le soutien du peuple<sup>(20)</sup>.*

Il nous paraît nécessaire de faire la distinction entre ce qu'il a été permis de réaliser à ce jour (c'est-à-dire l'état actuel des expérimentations) et ce que les réformateurs ont désiré mettre en œuvre. Le vétéran Peng Zhen pensait en effet que l'adoption d'élections directes dans les villages enclencherait une réaction en chaîne et s'élargirait aux échelons supérieurs du gouvernement. En second lieu, les opinions exprimées par Zhao Ziyang, lorsqu'il était en poste, puis au cours de sa retraite, vont aussi dans le même sens. Pourtant, nul ne disait de son programme de réforme politique annoncé en 1987 qu'il avait pour projet de mettre en place un système multipartite à tous les échelons du gouvernement. Il faut donc éviter les amalgames entre ce que l'on a pu souhaiter accomplir et ce qui a été effectivement mis en place. De la même façon, les expérimentations ne devraient pas être jugées en fonction de leur réussite ou de leur échec. Le mouvement étudiant de 1989 a été reconnu par le gouvernement chinois et par les gouvernements occidentaux comme étant

### Liste 1. Résumé des différentes méthodes de sélection des responsables cantonaux

- Election directe par tous les électeurs (Canton de Buyun, ville de Suining, Sichuan)
- Système du « triple scrutin » (Bourg de Dapeng, municipalité de Shenzhen, Guangdong): les électeurs nominent les candidats, les élites sélectionnent les candidats définitifs et transmettent leur choix à l'Assemblée populaire (AP), les députés de l'AP élisent le responsable du canton
- Système du « double scrutin » (Bourg de Zuolin, district de Linyi County, Shanxi). Également utilisé pour la sélection du secrétaire du Parti et du président de l'Assemblée populaire. Les électeurs participent à un vote de confiance, le comité du Parti nomme les candidats, le Congrès du Parti ou l'Assemblée populaire élit les responsables
- « Nomination publique et sélection publique » (District de Nanbu et ville de Suining, Sichuan). Les six premiers candidats sélectionnés à l'examen écrit passent des examens oraux supervisés par une centaine de personnes parmi les élites. La procédure est ensuite semblable la dernière étape de l'option (3)
- Les députés à l'Assemblée populaire (plutôt que le comité du Parti du district) proposent directement des candidats (Ville de Mianyang, Sichuan)
- « Deux nominations plus une election » (Bourg de Yangji, district de Jingshan, Hubei). Méthode semblable à celle utilisée par le Bourg de Dapeng, mais la seconde nomination est réalisée par l'Assemblée représentative des villageois

un mouvement pro-démocratique de type occidental, bien qu'il n'ait pas abouti. Si l'on reprend l'argument énoncé plus haut suivant lequel des expérimentations démocratiques locales ont atteint un sommet au tournant du nouveau siècle, il importe de souligner deux points.

En premier lieu, la Loi organique sur les élections des comités villageois a été révisée et édictée par l'Assemblée nationale populaire en 1998. Elle est devenue à cette date une loi formelle, après n'avoir été, au cours des onze années précédentes, qu'une « Loi d'expérimentation ». Dans sa nouvelle version, elle incorpore les expérimentations réalisées dans tous les pays depuis la fin des années 1980. Elle ratifie ainsi

19. « Wo suo canjia de renda daibiao zhixuan » (L'élection directe de députés au Congrès populaire à laquelle j'ai participé), *China Elections & Governance*, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=101592>, 18 janvier 2007.

20. Gunter Schubert, « Democracy Under One-Party Rule? A Fresh Look at Direct Village and Township Elections in the PRC », *China Perspectives*, n°46, mars-avril 2003.



la pratique de l'élection sans candidats désignés lors de primaires (*haixuan*), telle qu'elle a été appliquée pour la première fois dans le district de Lishu (Jilin). La loi élargit également la portée des élections et garantit, dans une plus large mesure, la liberté d'expression et la volonté des électeurs en mettant à leur disposition des isolements lors du vote <sup>(21)</sup>.

En second lieu, depuis l'adoption de cette nouvelle loi, toutes les provinces et municipalités administrées directement par le gouvernement central ainsi que les régions autonomes ont procédé à des élections villageoises directes. Par contraste, avant 2001, les provinces du Guangdong et du Yunnan contournaient la question des comités villageois en détachant des bureaux des gouvernements cantonaux directement au sein des villages. Le personnel de ces bureaux était nommé par les autorités cantonales et leur élection directe ne s'appliquait pas. La « Loi d'expérimentation » n'imposait en effet pas à ces provinces d'organiser des élections pour établir des comités villageois.

Toutes ces expérimentations partagent une caractéristique commune : elles ont été promues ou dictées par le gouvernement. C'est donc sous l'impulsion du régime que les résidents et cadres locaux ont reçu, en se rendant aux urnes, un apprentissage de la démocratie. Cette forme de « démocratie mobilisée » est donc une étape significative du processus de démocratisation. Mais elle comporte également des limites qui engendrent des difficultés et la stagnation du système. Depuis l'adoption de la Loi organique en 1998, des tensions sont en effet apparues à la fois entre les comités villageois et les cellules villageoises du Parti et entre les comités villageois et les gouvernements cantonaux, ralentissant le développement de l'autonomie des villages. Pour apaiser les relations entre les comités villageois et le Parti local, certains districts, comme celui de Linyi, dans la province du Shanxi, ont adopté le « système du double scrutin », selon lequel un fonctionnaire occupe simultanément le poste de président du comité villageois et celui de secrétaire de la cellule villageoise du Parti. Mais les résultats ont été mitigés. En réponse aux tensions entre les comités villageois et les gouvernements cantonaux, il a par ailleurs été décidé de promouvoir la transparence de l'administration cantonale. Mais la plupart des gouvernements cantonaux ont, en réalité, recours à tous types de moyens pour limiter cette ouverture démocratique. L'autonomie des villages est, par nature, soumise à la domination de l'État, et donc des gouvernements cantonaux : on touche là aux déficiences institutionnelles de la « démocratie mobilisée », dont témoignent la fréquence et la diversité des problèmes rencontrés en matière d'élections villageoises. La démocratie mobilisée n'offre en fait pas d'alternative véritable.

C'est dans ce contexte qu'en 2002 le XVI<sup>e</sup> congrès du PCC a adopté une approche visant à « s'appuyer sur la démocratie au sein du Parti pour promouvoir la démocratie du peuple <sup>(22)</sup> ». Cette nouvelle mesure implique l'introduction d'élections concurrentielles des députés au congrès du Parti à l'échelon du bourg et du district et la mise en place d'une session annuelle, plutôt que quinquennale, des congrès du Parti. Par ailleurs, les décisions importantes, en particulier les nominations individuelles, devraient dès lors être prises par le Comité du Parti réuni en session plénière plutôt que par le seul comité permanent. Le poids de ces évolutions et leur implication dans le développement de la démocratie en Chine seront discutés plus loin.

En 2006, les élections directes à l'échelon du bourg ont été strictement interdites. En 2008, le système de la nomination et de la sélection publiques a été réintroduit dans la ville de Guiyang pour élire les chefs de district et les responsables municipaux adjoints <sup>(23)</sup>. La différence entre l'élection directe et la sélection et la nomination publiques réside dans le fait que la première est ouverte à tout citoyen ayant droit de vote, alors que la seconde s'adresse uniquement aux élites locales. De toutes ces expérimentations, ce sont les élections directes des villages et des cantons qui représentent les avancées les plus significatives en termes de démocratisation. Elles offrent en effet une réelle liberté de choix aux électeurs et les candidats qui s'y présentent sont en compétition sur la base de leurs propres programmes et de leur propre engagement auprès des personnes qui vont les élire.

## Les différentes estimations de l'impact des expérimentations

Aux alentours de 1980, les premiers comités villageois ont été établis sur l'initiative des paysans dans la région autonome Zhuang du Guangxi. Ces comités ont été rapidement reconnus par l'État, car ils venaient combler le vide organisationnel laissé dans les régions rurales après l'effondrement du système des communes. Le gouvernement central est

21. Xinhua Daily Telegraph, « Lishu: haixuan danshengdi' minzhulu geng kuan » (Lishu : le district où les « élections hors de la mer » ont vu le jour est promis à un grand avenir démocratique), 14 septembre 2009.

22. Hu Jintao, « Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China on 15 Oct. 2007 » (Rapport lors du XVII<sup>e</sup> congrès national du Parti communiste chinois le 15 octobre 2007), Xinhua, 24 octobre 2007. <[http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content\\_6938749.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm)>, consulté le 7 novembre 2008.

23. Han Xue, « Guiyang dangzheng ganbu renmian gaige: gongtui gongxuan, ganbu jinggang » (Réforme de la nomination et de l'éviction des cadres du gouvernement : nomination et sélection publique, entrée en compétition des cadres pour l'obtention des postes), www.news.cn, [http://news.xinhuanet.com/politics/2008-12/15/content\\_10508639.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-12/15/content_10508639.htm), consulté le 12 février 2009.

alors parvenu à un consensus sur l'institutionnalisation de l'autonomie des villages et la Constitution de 1982 a entériné leur statut officiel. Ce consensus au sein du gouvernement était fondé sur un équilibre entre pragmatisme et idéologie. Sur le plan pratique, les comités semblaient en mesure d'organiser les villageois tout aussi bien que les sections du gouvernement détachées dans les villages, et ce pour un coût administratif et fiscal moindre. Sur le plan idéologique, l'établissement d'organisations villageoises autonomes était en accord avec le principe, cher au PCC, de la ligne de masse. Ces organisations étaient, d'une part, une invention des villageois eux-mêmes, ce que le Parti se devait de respecter. D'autre part, l'établissement de la gestion autonome des villages institutionnalisait la ligne de masse et, en responsabilisant partiellement les villageois, elle contribuait à ce qu'ils s'identifient au Parti. Ce consensus au sein de la sphère dirigeante explique que l'institution de la gestion autonome des villages ait pu faire face à divers obstacles lors de ses débuts, et qu'elle soit devenue une organisation de base officiellement approuvée dans les régions rurales<sup>(24)</sup>.

L'institution d'une gestion autonome des villages était alors, et est encore depuis cette époque, perçue de deux façons différentes. Les partisans de cette mesure souhaitaient responsabiliser les paysans et promouvoir la démocratie en Chine en élargissant éventuellement la pratique de l'élection directe aux districts, voire aux provinces. L'application, plus tard, d'élections cantonales directes les a confortés dans cet espoir.

Ses opposants, au contraire, doutaient qu'elle puisse promouvoir l'exercice conforme des droits démocratiques des villageois, qui ne comprenaient pas suffisamment l'idée même de démocratie. Ils prétendaient ainsi que les élections villageoises étaient enclines à tomber sous la domination des clans ou de l'argent. Pour l'appareil du PCC, inquiet de maintenir son contrôle sur les villages, ce qui était à craindre était l'établissement de comités villageois composés de personnes non membres du Parti. Les gouvernements locaux, en particulier à l'échelon des cantons, avaient peur de perdre de leur pouvoir : en effet alors qu'ils occupaient jusqu'alors un rôle « dirigeant », ils n'auraient, après les élections, qu'une fonction d'orientation auprès des villages. Les conflits entre une autogestion affirmée en droit et le pouvoir administratif du gouvernement leur paraissaient inévitables, et ils craignaient qu'une détérioration de l'autonomie villageoise devienne une source de désordre dans les zones rurales.

C'est pour ces raisons que les dirigeants du centre, sous la direction de Peng Zhen, alors président de l'Assemblée nationale populaire, et du ministère des Affaires civiles, l'agence chargée de l'application de la loi, ont alors opté

pour un repli tactique : afin de réduire l'impact de la Loi organique sur les comités villageois, ils décidèrent qu'elle serait adoptée sous le statut de « Loi d'expérimentation ». Son application ne se ferait donc, dans un premier temps, que dans des zones expérimentales afin qu'elle y soit améliorée. Mais la priorité des expérimentations a surtout été d'obtenir le soutien du Parti local et du gouvernement pour assurer la mise en place de la loi, plutôt que de faire en sorte que les élections, leur gestion ou encore leur supervision deviennent réellement démocratiques.

Quelques années après le début des expérimentations en 1988, le ministère des Affaires civiles a considéré l'élection directe comme l'élément clé de l'institutionnalisation de la gestion autonome des villages. Le travail du gouvernement s'est alors concentré sur l'établissement de procédures électorales relativement libres et justes, qui permettraient à des « personnes compétentes » de servir dans les comités villageois. Ces procédures étaient supposées contribuer à la consolidation des organisations de base, maintenir l'ordre social local et promouvoir le développement économique local. Le ministère a, dans ce but, formé un front uni avec les gouvernements locaux. La gestion autonome des villages a amélioré partiellement les relations entre l'État et les paysans et apaisé les conflits entre les cadres et les villageois. Elle a également contribué à l'établissement d'un partenariat temporaire entre le ministère et les départements du Parti.

Cependant, après plusieurs années de promotion active des élections directes des comités villageois, on en est venu à douter de leur valeur. Les institutions du Parti demeuraient en effet le « noyau dirigeant » au sein des villages. Dès lors, même si les élections étaient concurrentielles et les cadres élus compétents et responsables, la valeur démocratique des expérimentations apparaissait néanmoins limitée. L'introduction de l'élection à double scrutin, qui a permis aux villageois ordinaires d'élire des personnes à des postes dans les cellules du Parti, a toutefois contribué, dans une certaine mesure, à améliorer la qualité de la démocratie dans les villages. À ce stade des expérimentations, l'autogestion des villages était encore perçue de manière favorable par le centre. En 1998, l'ancien président Jiang Zemin faisait ainsi l'éloge de cette « troisième invention » des paysans, après l'introduction du système de responsabilité des foyers et le développement des entreprises rurales<sup>(25)</sup>.

À la fin de l'année 1998, la démocratie locale a franchi une nouvelle étape de son élargissement : le district de Suining,

24. Li Fan, *Grassroots Democracy 2004*, Pékin, Intellectuals Property Publishing House, 2005.

25. *Renmin Ribao* (Quotidien du peuple), 25 septembre 1998, p.1.

dans la province du Sichuan, a en effet organisé les premières élections cantonales directes dans le canton de Bunyun. Bien que le centre se soit immédiatement montré défavorable à cette initiative, d'autres élections cantonales, moins concurrentielles que celles expérimentées dans le Sichuan, ont été organisées dans plusieurs autres provinces. Les expérimentations à l'échelon du canton se sont portées, par la suite, en priorité sur la pratique de sondages d'opinion sur les candidats au poste de secrétaire du comité cantonal du Parti. En octobre 2004, l'Assemblée populaire nationale a décidé d'allonger de trois à cinq ans le mandat des gouvernements de bourg et de canton. Suite à cette décision, des élections ont été organisées entre juillet 2006 et décembre 2007, pour élire les députés aux Assemblées populaires à l'échelon des districts et des cantons<sup>(26)</sup>. Ces élections représentaient alors, pour beaucoup de réformateurs, une nouvelle occasion d'approfondir les expérimentations. À leur grande déception, M. Sheng Huaren, vice-président du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, a cependant déclaré en août 2006 que l'élection directe des chefs de gouvernements cantonaux était illégale et a attiré l'attention sur le fait que des Occidentaux mal intentionnés invoquaient le principe des droits de l'homme et de la démocratie pour nuire à la Chine<sup>(27)</sup>. Aucune autre expérimentation n'a été menée jusqu'en 2008.

Le recul et la stagnation actuelle du processus sont en réalité liés aux limites institutionnelles intrinsèques de la « démocratie mobilisée », c'est à dire (1) aux contradictions entre ses différents objectifs, (2) aux contradictions entre ses objectifs et les moyens mis en œuvre pour les accomplir, (3) aux contradictions au sein des structures de pouvoir de l'État-Parti, et enfin (4) aux contradictions entre mesures politiques et législation.

L'État a pour objectif de garantir la liberté politique des habitants en les laissant participer à la gestion des affaires locales, mais désire également maintenir son contrôle sur les organisations populaires autonomes. Les comités de village et les comités de quartiers ont ainsi une double caractéristique : ce sont des organisations à la fois administratives et autonomes. Les membres de ces comités agissent, d'une part, en tant qu'agents du gouvernement local chargés d'accomplir les tâches de l'État et, d'autre part, en tant que dirigeants de la communauté locale chargés d'en gérer les affaires quotidiennes et de transmettre les demandes et les opinions des résidents au gouvernement. Du fait de ce double rôle, les comités doivent répondre à des attentes différentes. Lorsque les intérêts du gouvernement local et ceux des résidents sont les mêmes, alors leur tâche est aisée. Mais si ces intérêts sont conflictuels, ils sont pris en tenaille entre les reproches du

gouvernement et ceux des villageois. La forte tradition de centralisation a permis une emprise de l'État jusqu'aux organisations de base de la société, ce qui entrave de manière importante l'autonomie locale. Dans les régions rurales, le gouvernement cantonal s'immisce souvent dans les affaires villageoises, et va parfois jusqu'à démettre certains membres des comités de leur fonction en toute illégalité. En usant de manipulations diverses, il peut par ailleurs contrôler réellement les comités par le biais de la branche villageoise du Parti.

La raison pour laquelle l'État a eu recours à la « démocratie mobilisée » était d'ajuster ses modes de gestion à la base. Mais l'institution d'élections directes et l'adoption d'un mode démocratique de gestion et de prise de décisions ont contribué à la mise en place d'un modèle de gouvernance qui opère selon ses propres règles, ce que le gouvernement local n'est souvent pas prêt à accepter. Dans la phase de mise en place des élections directes, par exemple, alors que les paysans doutaient encore qu'on puisse réellement les autoriser à participer à des élections libres et justes, le gouvernement avait consacré beaucoup d'efforts à l'amélioration des règles et des procédures électorales. Par la suite, ce sont ces mêmes réglementations qui ont été mobilisées par les villageois pour résister aux tentatives d'ingérence du gouvernement dans les affaires locales.

Les sections locales du Parti nommaient par le passé les chefs de village en se basant sur le principe de « contrôle des cadres par le Parti ». Les élections concurrentielles ayant placé des personnes extérieures au Parti au sein des comités de village, le Parti, inquiet, s'est mis à exercer une plus grande pression sur les organes du gouvernement en charge de la gestion autonome des villages.

Les autorités de niveau central et intermédiaire et le gouvernement cantonal sont parfois en désaccord sur l'application de l'autonomie locale. Selon la Loi organique sur les comités villageois, le gouvernement cantonal n'est autorisé qu'à guider, et non pas à diriger, le travail des organisations autonomes. Mais en réalité le gouvernement cantonal ne peut opérer efficacement sans le soutien des cadres villageois. Or, l'attitude autoritaire du gouvernement cantonal nuit à ses relations avec les comités de village et les cadres villa-

26. Assemblée populaire nationale, « Quanguo xian xiang liangji renda huanjie xuanju 2006 nian 7 yue 1 ri zhi 2007 nian 12 yue 31 ri juxing » (Les élections dans le cadre du changement de mandat des Assemblées populaires aux échelons du district et du canton se tiendront dans tout le pays entre le 1er juillet 2006 et le 31 décembre 2007), <http://npc.people.com.cn/GB/28320/62275/>, consulté le 14 mars 2007.

27. Sheng Huaren, « Xian xiang renda huanjie mianlin xin wenti, xu jianchi sange yuanze » (L'allongement des mandats des Assemblées populaires des districts et des cantons fait face à de nouveaux problèmes et doit adhérer à trois principes majeurs), in *Seeking Truth*, disponible sur le site Internet du CNP le 30 août 2006. Voir <http://npc.people.com.cn/GB/14554/4758934.html>, consulté le 14 mars 2007.



geois, qui font les frais de ces tensions, gagnent souvent la sympathie des responsables aux échelons centraux et intermédiaires du gouvernement. Avec la formation d'une alliance politique entre les fonctionnaires locaux, les élites (y compris les cadres villageois) et les entreprises locales, une nouvelle forme de pouvoir triangulaire est apparue ces dernières années entre le gouvernement central, le gouvernement local et les paysans. Le gouvernement local a recours à tous les moyens pour protéger ses intérêts et veut donc s'assurer du soutien du gouvernement central. Par ailleurs, le centre ignore en général les comportements abusifs du gouvernement local tant que celui-ci reste en mesure de garantir la stabilité dans les localités. Dans ce système, les intérêts des paysans sont souvent sacrifiés.

Longtemps, le PCC a compté sur la politique, plus que sur la loi, pour exercer son contrôle sur la société. Si cela n'a pas été gênant dans les premiers temps de la « démocratie mobilisée », celle-ci ne peut plus, aujourd'hui, poursuivre son développement de manière stable sans l'appui de lois. Le développement de la démocratie ne peut qu'entrer en conflit avec les intérêts du Parti au niveau local. Des lois doivent donc être instituées et pour que l'État de droit soit respecté, on doit parfois cesser de recourir à la politique. Des débats sur ce sujet ont également eu lieu. Pour certains, la Loi organique implique que le comité villageois, en tant qu'il est élu par les citoyens, est la plus haute autorité dans le village. Par conséquent, les cellules locales du Parti, qui ne sont, elles, pas élues, doivent être placées sous sa direction. Cette interprétation de la loi trouve, bien évidemment, de nombreux opposants. Pour le Comité central, le verdict est clair : le Parti doit diriger les comités villageois. L'application des lois existantes visant à protéger les élections se heurte, dans l'environnement politique actuel, à de nombreuses difficultés, et il est peu probable que soient décrétées, dans le futur, des lois nouvelles qui contribueraient à renforcer le développement de la démocratie. Un cadre législatif solide rendrait trop difficile le contrôle des élections par le Parti et il est logique, dans un domaine aussi sensible que celui de la démocratisation, que le système actuel soit maintenu avec ses lacunes.

## Les raisons qui ont motivé l'adoption d'élections directes dans les villages

Si les élections villageoises et cantonales directes ont eu un impact direct aux échelons les plus bas du gouvernement, elles ont également eu une influence stratégique et de long terme aux niveaux macro et méso-politiques. Mais personne

n'est, à l'heure actuelle, en mesure de prévoir les conséquences politiques qu'elles auront tant sur le plan théorique que pratique. Cette incertitude entraîne des divergences d'opinion au sein de l'équipe politique dirigeante (au niveau central) et le développement de la démocratie locale demeure, par conséquent, hésitant.

Les élections directes peuvent avoir plusieurs conséquences sur la gouvernance locale. On notera plus particulièrement (1) leur impact sur le statut des cellules villageoises du Parti (qu'elles contribuent à renforcer ou affaiblir) ; (2) l'arrivée possible de cadres plus enclins à prendre en compte l'opinion des paysans et à protéger leurs intérêts ; (3) la réduction éventuelle de la capacité de contrôle politique du gouvernement cantonal sur les institutions villageoises ; (4) la possibilité d'une mise en place plus difficile des politiques de l'État à la campagne.

Du point de vue macro-politique, la question fondamentale est de savoir si ces élections vont contribuer à augmenter ou à réduire la légitimité du Parti communiste chinois. On peut également se demander si elles peuvent produire une réaction en chaîne qui atteindra les échelons supérieurs du pouvoir comme l'envisageait le vétéran Peng Zhen.

Le gouvernement a considéré, dès son lancement, que la démocratie locale était compatible avec un fort contrôle de l'État et les élections ont été instituées dans le but d'augmenter le soutien des masses au Parti. Les choses ainsi comprises, les élections ont alors davantage été prises en compte en tant qu'éléments susceptibles de contribuer à la démocratisation de la Chine. Mais les élections à Taïwan, en 2000, ont mené à la chute du long règne du Guomindang, tandis qu'une série de « révolutions de couleur » se sont traduites par la victoire des gouvernements pro-occidentaux en Europe de l'Est et en Asie centrale. Face à ces évolutions, les dirigeants chinois ont redoublé de vigilance à l'égard de ladite stratégie d'évolution pacifique occidentale et ils ont notamment renforcé le contrôle sur les ONG. L'Assemblée populaire nationale a décidé d'interdire de nouvelles expérimentations sur les élections directes à l'échelon cantonal, présumant ainsi, contrairement à ce que le pouvoir était porté à croire auparavant, que les élections directes pouvaient potentiellement nuire au Parti au lieu de le renforcer. Cette décision de l'Assemblée exprime une préoccupation essentielle du Parti : renforcer ses capacités de gouvernement.

Il est intéressant de revenir ici sur le contexte et les objectifs qui ont mené, à l'origine, le Parti à « mobiliser » la démocratie. En 1978, en initiant le mouvement de réforme et d'ouverture, le pouvoir chinois a abandonné le principe de col-

lectivisme économique et adopté une politique favorisant la croissance économique et l'apparition des inégalités. Sur le plan politique, on a alors opté pour une stratégie privilégiant la gouvernance sur la politique (l'idéologie) afin de satisfaire la demande de participation des élites politiques, économiques et intellectuelles et maintenir la stabilité du régime. Le pouvoir a néanmoins toujours eu recours au modèle traditionnel de mobilisation politique. Certains dirigeants du centre ont voulu poursuivre la socialisation politique des masses avec l'institutionnalisation d'une nouvelle « ligne de masse », à savoir l'autonomie à la base en tant qu'elle peut servir de plateforme à la participation politique des résidents locaux. L'adoption d'une telle mesure politique paraît, au premier abord, difficile, vu le modèle de développement économique promu par les autorités locales, l'appauvrissement des paysans dans le processus de modernisation, la force de la culture et de la pensée non démocratiques. Mais les interactions entre les dirigeants du centre et les localités ont mené à un consensus sur « l'élection des personnes compétentes », et le principe de « mobilisation » de la démocratie a gagné progressivement du terrain.

En tant que politique initiée par l'État, la « démocratie mobilisée » a pu être appliquée à l'échelle nationale. Mais c'est également parce que cette initiative émane des autorités centrales qu'elle est teintée de conservatisme idéologique. Ceci explique que sa progression puisse être arrêtée dès que la démocratie mobilisée dépasse les limites qui lui ont été fixées. Les gouvernements locaux ont appréhendé, quant à eux, la mise en place d'élections locales directes de manières plus diverses. Leur changement d'attitude face à ces mesures de l'opposition, dans les premiers temps, au soutien reflète plus le souci de protéger leurs intérêts que celui de maintenir un ordre idéologique. Ils ont été disposés à soutenir la démocratie locale lorsqu'ils considéraient que c'était une solution efficace aux problèmes dans les régions rurales. Ces élections, de leur conception par le centre à leur acceptation par les localités, sont le reflet d'un effort d'ajustement des modes de gouvernance face aux transformations économiques et sociales. Avec l'établissement de comités autonomes dans les villages et les communautés urbaines, les organisations de base ont changé de statut et ne sont plus considérées comme des corps administratifs mais comme des corps autonomes. Il s'agit donc plus d'un mouvement de délégation des pouvoirs vers la société, mais l'espace d'autonomie cédé à celle-ci est toutefois très limité : la participation politique des résidents locaux se fait au sein d'organisations locales autonomes certes, mais fermement contrôlées. La tâche principale de ces organisations locales demeure, au

final, de faciliter l'application des politiques de l'État, tout en bénéficiant d'une certaine marge de manœuvre dans la gestion des affaires de leur communauté. En somme, l'État cède un droit d'élection et de participation à la gestion des affaires locales dans l'espoir de produire des « personnes compétentes » qui sauront également obéir aux ordres des autorités supérieures.

Le système politique chinois étant basé sur l'union du Parti et du gouvernement, les autorités centrales ont insisté sur la consolidation des organisations locales du Parti et sur leur rôle directeur au cours la mise en place de la « démocratie mobilisée ». En réalité, la gestion autonome des villages, comme celle des communautés urbaines, a été promue afin de contribuer au renforcement du Parti à la base. Le pouvoir s'est par ailleurs toujours appliqué à ce que des membres du Parti soient élus au sein des organisations autonomes. En d'autres termes, le principe de « mobilisation » de la démocratie ne laisse, en réalité, que très peu d'espace à la démocratie pour se développer.

S'il est vrai que le Parti entrave le développement des élections, il est toutefois important de prendre en considération les mesures proposées et mises en place. Nous évoquerons donc ici le développement de la démocratie au sein du Parti et les politiques dites du « peuple avant tout ».

La question de la démocratie au sein du Parti a été évoquée officiellement lors du XVI<sup>e</sup> congrès du PCC en 2002. Le Parti a reconnu qu'elle était indispensable à sa survie et elle est devenue depuis un sujet important de discussion chez les intellectuels. La volonté de « cultiver la démocratie au sein du Parti afin de développer la démocratie du peuple » a été réaffirmée par le 4<sup>e</sup> Plénium du XVII<sup>e</sup> Comité central en septembre 2009<sup>(28)</sup>.

L'importance accordée à la démocratie au sein du Parti apparaît, en réalité, comme une réponse aux appels toujours plus pressants en faveur de la démocratisation dans la société. Depuis la politique de réforme et d'ouverture, l'espace social, de plus en plus grand, a créé une pression pour réformer. Si le Parti maintient ses pratiques autoritaires, il court le risque d'être déchiré par des dissensions internes et rejeté par le public. Une réforme politique s'impose donc, et le défi consiste à trouver un moyen de réformer le système sans mettre l'État en danger. Cultiver la démocratie au sein du Parti se présente comme une option moins risquée pour le régime que la délégation de son pouvoir à la société : donner plus de responsabilités aux échelons inférieurs de l'appar

28. Xinhua News Agency, « CCP to expand intra-Party democracy: Communiqué », 18 septembre 2009.

reil, permettre à ses membres de jouir d'une plus grande liberté et d'une plus grande marge de participation ne menace pas, en effet, le contrôle suprême du PCC sur la société. En adoptant le principe de démocratie au sein du Parti, le gouvernement central fait rationnellement le choix de promouvoir la démocratie. Mais il fait aussi le choix d'une certaine passivité.

La plupart des intellectuels au sein de l'appareil estiment que la démocratie au sein du Parti a une incidence positive à l'échelle de la nation. Pour Wang Guixiu, faire de la démocratie au sein du Parti le point de départ d'une réforme politique en Chine est l'option la plus appropriée, car il s'agit d'une mesure d'envergure et qui pourra atteindre d'autres secteurs tout en restant peu risquée<sup>(29)</sup>. Xu Yaotong affirme que dans un contexte où la démocratie est peu présente dans la société comme à l'intérieur du Parti, promouvoir la démocratie du peuple en développant dans un premier temps la démocratie intra-Parti est une méthode viable et qui permet d'éviter plus facilement les écueils<sup>(30)</sup>. Les désaccords concernent surtout la manière de mettre en place la démocratie au sein du Parti : alors que certains favorisent une approche *top-down* (du sommet vers la base), d'autres pensent que l'initiative doit revenir à la base (approche dite *bottom-up*).

Les expérimentations locales ont produit des résultats notoires comme la tenue annuelle de congrès locaux du PCC, l'élection directe de ses secrétaires et la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de contrepoids entre les différents départements du Parti. Mais ces mesures ne dépassent généralement pas l'échelon cantonal ou villageois et les restrictions qui leur sont imposées sont sources de nouveaux problèmes. Difficile à appliquer, la démocratie au sein du Parti demeure symbolique : la domination des dirigeants persiste et les membres ordinaires du Parti et les résidents locaux participent peu aux prises de décision. Les expérimentations donnent peu d'espoir aux citoyens, auprès de qui elles ont mauvaise réputation, et ne constituent par conséquent pas un moyen efficace d'augmenter la légitimité du Parti ou d'améliorer la gouvernance locale. Le problème essentiel réside dans le fait que les personnes qui détiennent le pouvoir ne sont pas prêtes à le partager, ce qui engendre des doutes sur la stratégie adoptée par le Parti. La démocratie au sein du Parti est censée faciliter la démocratie du peuple. Or cette politique a déjà été précédée par celle des élections directes des comités villageois. Avant que la démocratie au sein du Parti serve de modèle au développement d'une démocratie dans la société, elle devra dans un premier temps atteindre le niveau, en termes d'échelle et de qualité, des expérimentations faites en matière d'élections directes. Mais rien ne montre, pour l'instant, qu'elle suive cette voie. On peut donc

se demander si elle n'est pas simplement une tactique ou une excuse pour retarder l'adoption de l'élection directe des dirigeants cantonaux.

On peut supposer, au risque d'être cynique, que c'est face aux difficultés rencontrées dans la promotion de la démocratie locale et au sein du Parti que le gouvernement central a considéré l'alternative de la politique dite du « peuple avant tout ». Dans le rapport gouvernemental qu'il a délivré à l'occasion de la session annuelle de l'APN en mars 2007, le Premier ministre Wen Jiabao a présenté plusieurs programmes spécifiques destinés à améliorer la qualité de vie de la population. On compte parmi eux la mise en place d'un système de sécurité sociale et d'assurance maladie, des dispositions pour assurer aux étudiants reçus dans des programmes de second cycle un accès à des bourses d'études, l'exonération des frais d'inscription pour les étudiants se formant à devenir professeurs dans des universités administrées par le ministère de l'Éducation<sup>(31)</sup>. Il s'agit en fait de mesures concrètes visant à contribuer à la mise en œuvre du « programme de construction des nouvelles campagnes » qui s'appuie sur les concepts de « développement scientifique » et de « promotion de la société harmonieuse » formulés par Hu Jintao et Wen Jiabao. Ces mesures montrent que les objectifs du gouvernement ont changé et sont passés de la croissance à tout prix du PIB à la mise à disposition de biens et de services publics.

La promotion active de ces politiques contraste avec le découragement entraîné par les expérimentations dans le domaine des élections directes. Ceci est-il le signe que le Parti remet en cause l'importance accordée à la gouvernance locale et que la réforme politique chinoise s'engage sur une voie nouvelle ?

Le Parti semble aujourd'hui vouloir en priorité favoriser le déploiement des politiques dites du « peuple avant tout » à même de maintenir une croissance économique rapide. Comme l'a récemment souligné le Premier ministre Wen, s'il est nécessaire de développer la démocratie, d'améliorer le système légal et de faire continuellement progresser la réforme structurelle dans le domaine politique, le gouvernement concentre actuellement ses efforts sur le développement économique, la protection des droits et des intérêts des

29. Wang Guixiu, « The Breakthrough Point of the Political Reform: Developing the Intra-Party Democracy », *Beijing Observation*, vol. 2, 2003, p. 11.

30. Xu Yaotong, « On the Intra-Party Democracy », [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn), 15 novembre 2006..

31. Xinhua News Agency, « Shijie quanguo renda wuci huiyi Kaimuhui Wen Jiabao zuo zhengfu gongzuo baogao wenzi shilu » (Rapport de travail du gouvernement délivré par le Premier ministre Wen lors de la cérémonie d'ouverture de la 5e rencontre annuelle de la 10e Assemblée populaire nationale), <http://www.xinhuanet.com/zhibo/20070305/wz.htm>, visité le 14 février 2009.

citoyens, le combat contre la corruption, l'amélioration de la fiabilité et de l'efficacité du Parti et la promotion de l'harmonie sociale<sup>(32)</sup>. Afin d'améliorer l'offre de biens et de services publics, des efforts ont été réalisés pour consolider le pouvoir central avec, récemment, le renforcement du contrôle vertical. Bien entendu, pour le Parti, tous les moyens sont bons pour garder le pouvoir. Il lui importe peu que sa légitimité s'appuie un soutien actif de la population, exprimé par le biais d'élections en règle, ou qu'elle se base sur un consentement social passif, maintenu par sa capacité à offrir une vie meilleure aux citoyens.

## Un choix stratégique

Les expérimentations menées jusqu'à ce jour montrent que la Chine est à même d'introduire des élections directes aux échelons inférieurs du gouvernement, à commencer par les cantons. Mais cela nécessite une prise de décision politique par les hauts dirigeants. La première raison pour laquelle les réformes doivent être initiées « par le haut » est, selon Luo Chongmin, un réformateur local éminent, que les réformes « par le bas » sont trop coûteuses sans être les plus efficaces. M. Luo est connu nationally pour avoir promu de vastes réformes dans de nombreux domaines. Lorsqu'il occupait le poste de secrétaire du Parti de la préfecture de Honghe, dans le Yunnan, il a réalisé les plus importantes expérimentations dans des domaines variés : élections cantonales (il prévoyait d'organiser des élections dans toute la préfecture même si elles n'ont concrètement eu lieu que dans un district) ; fusion des systèmes d'enregistrement des foyers urbains et ruraux ; reconversion des hôpitaux en sociétés à responsabilité limitée, etc. Selon lui, toutes ces réformes devaient être initiées par le centre<sup>(33)</sup>.

La seconde raison d'une mise en œuvre des réformes « par le haut » est que la nomination et la sélection publiques impliquent des procédures complexes. L'organisation d'élections séparées pour chaque poste à pourvoir serait coûteuse en ressources humaines et financières, et elle entraînerait également une lassitude prématurée parmi les électeurs ordinaires. Les régions les plus actives dans la promotion de la démocratie locale organisent trop d'élections de types différents, à savoir l'élection (1) des comités villageois, (2) de la section villageoise du Parti, (3) du chef du gouvernement cantonal, (4) du secrétaire et des membres du comité du Parti cantonal et (5) des députés aux Assemblées populaires à l'échelon cantonal et du district. Par ailleurs, les règles et procédures électorales exigent la tenue de primaires pour chaque catégorie d'élections. Ce flot constant de nouveaux scrutins

peut rapidement mener à une vie sur-politisée, qui représente plus un fardeau pour les citoyens qu'elle ne contribue au développement d'une culture politique et électorale saine. J'ai participé à une expérimentation visant à combiner les différentes catégories d'élections. Le projet, intitulé « Soutenir les élections compétitives des cantons », a été mené dans la municipalité de Ya'an, dans le Sichuan, entre 2004 et 2006<sup>(34)</sup>. Quatre cantons ont organisé en avril 2006, le même jour, l'élection directe de candidats à la direction du gouvernement et du Parti, ainsi que celle des députés à l'Assemblée populaire cantonale. Cette expérimentation a réussi à combiner les différents types d'élection tout en instituant une concurrence réelle entre les candidats. Mais elle n'a pas été épargnée par la lourdeur des procédures exigées par les réglementations actuelles du Parti, d'une part, et par les lois et réglementations électorales locales, d'autre part.

L'exposé du processus d'expérimentation révèle des défauts flagrants. Les procédures pour l'élection compétitive des chefs du Parti et du gouvernement cantonaux sont trop complexes car elles doivent respecter les lois électorales en vigueur en Chine tout en essayant d'adopter les procédures de base internationales.

Les procédures chinoises pour sélectionner les candidats à la tête du Parti et du gouvernement cantonal comprennent les étapes suivantes :

- a) Sondage d'opinion réalisé par les départements du Parti du district.
- b) Nomination des candidats par les départements ou les dirigeants compétents.
- c) Présentation d'une liste de candidats pour le premier tour établie à partir des résultats du sondage.
- d) Décision du comité permanent et de l'ensemble du Comité du Parti du district.
- e) Nomination officielle des candidats par le Comité du Parti du canton ou par le Présidium de l'Assemblée populaire
- f) Initiation de la procédure électorale telle qu'elle est prescrite par la loi.

32. Wen Jiabao, « Guanyu shehuizhuyi chujing jieduan de lishi renwu he woguo duiwai zhengce de jige wenti » (Quelques questions relatives aux tâches historiques du stade initial du socialisme et à la politique étrangère de la Chine), in *Xinhua Website*, 26 février 2007. [http://news.xinhuanet.com/politics/2007-02/26/content\\_5775212.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-02/26/content_5775212.htm), visité le 12 février 2009.

33. Pan Xiaoling, « Qiguan Luo Chongmin » (Luo Chongmin, un cadre extraordinaire) ; « Zixiaershang gai shi gao chengben de gaige » (La réforme « par le bas » coûte cher), in *Southern Weekend*, 15 janvier 2009, p. 1-2.

34. Stig Thoergensen, Joergen Elkit et Dong Lisheng, « Consultative Elections of Chinese Township Leaders – Report from a Recent Experiment in Ya'an, Sichuan », *China Information*, Vol. XXII (1), 2008, p. 67-89.

La procédure de nomination publique pour les postes de chef du gouvernement et chef du parti cantonal est encore plus complexe :

- a) Mise en place d'un groupe en charge de la nomination publique.
- b) Médiation et activités de formation.
- c) Inscription des candidats.
- d) Examen des candidatures par le groupe du district en charge de la nomination.
- e) Examen des candidatures par le comité du Parti du district.
- f) Publication de la liste des candidats inscrits.
- g) Campagne des candidats inscrits.
- h) Vote par les personnes ayant le droit de vote.
- i) Annonce des résultats de l'élection.
- j) Approbation des résultats de l'élection par le comité du Parti du district.
- k) Publication de la liste des candidats officiels.
- l) Initiation de la procédure électorale telle qu'elle est prescrite par la loi. (Les députés de l'Assemblée votent pour les chefs du gouvernement cantonal et le présidium les nomme.)

Les informations ci-dessus montrent clairement que la procédure de nomination publique inclut, d'une part, des éléments et des étapes issus de la méthode traditionnelle de sélection des candidats, et, d'autre part, des procédures internationales d'élections concurrentielles libres. Une des réserves exprimées contre l'introduction immédiate d'élections concurrentielles à l'échelon cantonal s'est fondée principalement sur leur coût trop élevé. Or, l'adoption d'élections directes entraînerait une simplification des procédures, ce qui en réduirait le coût. Elle permettrait également d'éviter la possibilité de résultats différents entre le vote populaire et celui des députés à l'Assemblée, scénario qui oblige en fin de compte à s'en remettre à une décision politique au plus haut niveau. Il serait bénéfique pour la population, comme pour le Parti que des élections concurrentielles concluantes soient mises en pratique avant d'introduire l'élection directe. Une élection « concluante » implique que le vote populaire soit contraignant et final, et qu'il soit sanctionné, en principe, par l'Assemblée populaire – sans quoi l'électorat devrait être en mesure de révoquer les députés élus. Lorsque le système actuel des premiers tours d'examen des candidatures sera aboli, les candidats devront recevoir une formation professionnelle aux carrières publiques. Ces mesures garantiront la bonne mise en place des politiques du Parti et des lois d'É-

tat aux échelons inférieurs du gouvernement après l'introduction des élections directes.

## Conclusion

Les efforts mis en œuvre pour dénigrer les valeurs universelles montrent que d'importantes forces s'opposent encore à la démocratisation du système politique chinois. Mais, comme l'a récemment réaffirmé le gouvernement Hu-Wen, le développement de l'État de droit et de la démocratie font partie du programme du PCC et l'orientation politique générale devra être maintenue. Cependant, face aux voix qui s'opposent à l'approfondissement de la démocratie locale, les réformateurs locaux seront peut-être plus réticents à envisager d'autres expérimentations. Pourtant, le gouvernement central doit aujourd'hui faire face à un défi de taille : il faut que les réformes soient mises en œuvre plus vite que ne progresse la corruption car le danger sous-jacent est tout simplement celui de leur échec, et la perspective d'une révolution<sup>(35)</sup>. Dans ce contexte, l'option la plus réaliste est sans doute de lancer des réformes qui rendront les fonctionnaires locaux responsables devant le peuple sans pour autant miner le contrôle du centre.

L'adoption de l'approche incrémentale pour la réforme politique a eu, jusqu'à présent, des résultats mitigés. Les essais d'élections concurrentielles montrent que le maintien des procédures de nomination entraîne de trop nombreuses complications et noie la réforme politique. Il n'est pas envisageable de créer une nouvelle forme de politique qui coexisterait avec le système déjà en place, comme c'est le cas dans le domaine économique. Avec un seul chef de gouvernement à chaque échelon de l'appareil, une approche incrémentale impliquerait d'instiller plus de concurrence dans les procédures de sélection. On peut s'interroger, cependant, sur l'efficacité des expérimentations existantes étant donné que les procédures trop lourdes mettent à l'épreuve l'endurance des électeurs.

Il est probablement trop tôt pour affirmer que le Parti va donner une nouvelle chance à la stratégie de démocratisation par la base. Si, toutefois, cela était le cas, cette nouvelle stratégie resterait en accord avec le principe, énoncé par Deng Xiaoping, des politiques de réformes et d'ouverture : se concentrer sur l'ouverture du marché tout en contrôlant

35. Zhou Qiren, « Yibu wei wancheng de changquan gaige shi » (Histoire de la réforme inachevée de la propriété), *Economic Observer News*, 19 janvier 2009; He Zengke, « Jianjing zhengzhi gaige yu minzhu de zhengzhi zhuanxing » (Réforme politique incrémentale et transformation démocratique), 25 décembre 2008, <http://www.chinainnovations.org/showNews.html?id=713>.



fermement la réforme politique. La croissance économique rapide qu'a connue la Chine au cours des trois dernières décennies a causé l'apparition d'inégalités grandissantes au sein de la société et entre les régions. Les tensions sociales mettent aujourd'hui à l'épreuve la capacité du Parti à gouverner : les politiques du « peuple avant tout » et la promotion d'une « société harmonieuse » sont autant d'initiatives visant à les apaiser. Mais on ne sait si elles pourront être mises en œuvre efficacement. Il y a un consensus grandissant, parmi les responsables politiques et les intellectuels chinois, autour de la nécessité d'une réforme politique substantielle majeure. La corruption généralisée et l'inertie interne prouvent aujourd'hui que la capacité d'exécution de la bureaucratie, et en particulier des gouvernements locaux, se réduit. Placer les administrations sous la supervision des citoyens est donc plus nécessaire que jamais.

Les élections concurrentielles, menées au cours des deux dernières décennies dans les villages et les cantons, montrent que des décisions majeures doivent être prises en matière d'élections et de simplification des procédures électorales. Se satisfaire de reproduire les expérimentations telles qu'elles ont été menées par le passé n'est pas recommandable, car les méthodes, les procédures et les catégories d'élections jusqu'alors adoptées ont été trop nombreuses et complexes. Les accomplissements réalisés jusqu'à présent ne peuvent, par ailleurs, être consolidés que par un développement continu, car l'absence de progrès entraîne nécessairement la régression. Depuis la suspension des élections cantonales directes en 2006, la qualité des élections de comités villageois s'est détériorée et les médias, contrairement aux années passées, évoquent aujourd'hui très peu le sujet des élections villageoises. Ainsi, si elles étaient réintroduites pour servir de tremplin à la démocratisation, les élections concurrentielles ne pourraient remplir leur tâche sans l'élargissement de leur marge de manœuvre.

La méthode visant à organiser, en même temps, l'élection des dirigeants du gouvernement et du Parti à l'échelon cantonal, d'une part, et l'élection des députés à l'Assemblée populaire, d'autre part, est une solution qu'il faut considérer. Par ailleurs, il existe de nombreux domaines dans lesquels les conditions d'éligibilité des candidats peuvent être réduites sans danger. Pourraient ainsi être éligibles les personnes ayant plus de 18 ans, sachant lire et écrire et étant membre du Parti quand il s'agit d'un poste au sein de celui-ci. Les élections primaires devraient être ouvertes à plus d'électeurs, sinon exiger la participation de tous. Au moins deux « systèmes de tickets » (*ticket system*) peuvent être adoptés : (1) le secrétaire du Parti et le chef de gouverne-

ment local figurent sur le même ticket ou (2) le chef de gouvernement sélectionne ses adjoints. Les candidats devraient être autorisés à mener des campagnes et être soutenus par des bénévoles. Les méthodes employées pour les campagnes (en terme de fonds et d'utilisation des médias) doivent être encadrées par des réglementations. L'ensemble des membres du Parti et de l'Assemblée populaire doit respecter la volonté du peuple et approuver les résultats du vote populaire.

En somme, l'approfondissement des expérimentations démocratiques ne peut se faire sans une décision du gouvernement central. Des réformes sporadiques et fragmentaires ne pourront vraisemblablement pas contribuer de manière significative à la démocratisation du régime. •

• Traduit par Laure Courret